

УДК 332.146

Трансформация институциональной теории антикоррупционного контроля в субъектах Российской Федерации



Алексеев С.Л.

Кандидат педагогических наук, доцент,
профессор кафедры уголовного права
Академии социального образования (Казань)

В статье исследовано развитие институциональных представлений об антикоррупционном контроле на региональном уровне. Несмотря на то что данный термин в основном рассматривается в политико-правовом ключе, он нуждается в анализе через призму экономических наук, поскольку затрагивает экономические интересы и непосредственно влияет на состояние региональной экономики. Этот вид контроля призван минимизировать уровень коррупции не только в публично-правовом пространстве, но и в отношениях между участниками рынка. Учитывая высокий уровень монополизации и олигополизации региональной экономики, антикоррупционный контроль должен снижать имущественные потери региона и, в свою очередь, предотвращать риски, вызванные социальной напряжённостью. Вместе с тем сложившееся среди экономистов понятие антикоррупционного контроля не безупречно. Следствием этого стали новые предложения автора касательно превентивной сущности данного вида деятельности по отношению к экономическим интересам.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционный контроль, противодействие коррупции, экономическая безопасность, государственное управление, региональное управление, региональная экономика.

Сущность термина «институт» в современной науке понимается в разных плоскостях. Являясь изначально экономико-социальной категорией, данное понятие имеет несколько содержательных сторон, определяющих особенности антикоррупционного контроля в субъектах Российской Федерации.

Так, длительно доминировавший концептуальный подход, сформулированный Т. Вебленом, строился на восприятии институтов как группы общественных отношений, которые доминируют и существуют на протяжении определённого периода времени [1, с. 6, 200-202]. Данное направление принято называть социологическим, поскольку ключевым актором рассматриваемых отношений выступает общество, его отдельные группы (малые и большие) [2].

На формальную составляющую в определении института акцентировал внимание Д. Норт, раскрывая его как нормы и правила, направленные на урегулирование определённых видов обществен-

ных отношений [3, с. 17, 21]. Собственно, из этой концепции выводится экономико-правовое восприятие институтов и институциональных основ любого общественного явления или процесса [4]. Однако Д. Норт подчёркивал, что институты не ограничиваются только определением правил, они также выражаются в механизмах их реализации, т.е. в практической плоскости [5, р. 97].

Из различий в «старом» и «новом» институционализме выводится отождествление институтов с определёнными организациями. В частности, представитель Чикагской школы экономики Т. Шульц отмечал, что среди институциональных правил, имеющих обширную область применения, частыми примерами выступают организационные структуры [6]. Аналогичное, но более узкое толкование институтов демонстрировал О. Фаворо, раскрывая их только в организационном аспекте [7, с. 97].

О проблеме совпадения субъективной и объективной составляющих в понимании институтов на

примере экономики писал Дж. Ходжсон, в результате сводя их лишь к тем структурам, которые представляют ценность для социального пространства [8, р. 2]. В этом направлении усматривается очевидная аксиологическая основа, поскольку значимость тех или иных организованных отношений для экономики или социума выступает неоднозначной категорией, оценочным суждением. Для каждой экономической группы могут представлять ценность разные организационные структуры. Тем самым на их совпадении строится неоинституционализм в современной экономической теории [9; 10].

Исходя из вышеизложенного, целью нашего исследования является проведение анализа понятий институтов противодействия коррупции, рассмотрение различий институциональной теории в гуманитарных науках, а также особенности понимания институтов антикоррупционного контроля в Российской Федерации.

Институты в рамках отношений, складывающихся в сфере противодействия коррупции, получили максимально узкую трактовку среди исследователей, поскольку сведены лишь к организациям, уполномоченным заниматься антикоррупционной деятельностью [11]. При этом учёные проводят разграничение между формальными и неформальными институтами по принципу их официального признания государственной властью и их соответствующего влияния на принимаемые политико-управленческие и экономико-управленческие решения [12, с. 84]. Кроме того, присутствуют вкрапления «старого» институционализма в аспекте системы отношений, направленных на воспрепятствование коррупции или на её превенцию [13].

Вместе с тем большинство авторов не употребляют словосочетания «антикоррупционные институты» или «институты противодействия коррупции». Во многих исследованиях подчёркивается, что определённый институт (государственный или общественный) имеет своё функциональное предназначение в деятельности по предупреждению коррупции [14]. Такой акцент в специальной литературе отнюдь не случаен, поскольку строится на представлении о том, что существуют институты, занятые некой основной деятельностью (системой отношений), но обладающие при этом возможностями (зачастую обязанностями) противодействовать коррупции [15].

Именно подобным образом трактуется институциональная составляющая в антикоррупционном контроле. В экономико-социальном значении его институты представляют собой совокупность органов, организаций (правительственных, неправительственных) и должностных лиц с общими и специальными компетенциями в области формирования и осуществления контроля за различными видами деятельности в части противодействия кор-

рупции [16]. Аналогичный подход прослеживается в политологическом понимании институтов антикоррупционного контроля [17].

Несколько отличается восприятие смежных институтов в юридических науках, поскольку акцент делается не на организационной составляющей, а на систематизации правовых норм, направленных на установление антикоррупционного контроля [18]. В результате правовое содержание данного института сводится к регламентации полномочий тех структур, которые могут заниматься подобными контрольными мероприятиями.

Общим знаменателем среди приведённых толкований институтов антикоррупционного контроля служит наличие централизованной силы, способной не только аккумулировать ресурсы, но и сформировать механизм противодействия коррупции превентивными способами. Более того, в отечественных исследованиях не называются институты, специализирующиеся исключительно на антикоррупционном контроле. Тем самым подобная деятельность рассматривается российскими учёными в качестве второстепенной, производной от основных функций [19].

Научные представления об институтах антикоррупционного контроля в зарубежной науке несколько расходятся с российскими наработками. Так, иностранные авторы разграничивают данные институты на организации общего профиля и на специализированные структуры с узкой компетенцией [20-22]. Поэтому антикоррупционный контроль, проводимый публичными органами, оценивается как постреакционный [23; 24, р. 465]. В свою очередь, независимые институты антикоррупционного контроля выводятся из-под государственной юрисдикции и рассматриваются по большему набору критериев с целью подтверждения их прозрачности и объективности [25; 26]. Тем самым последняя категория институтов демонстрирует преимущественно превентивную направленность.

Расхождения в научной оценке институтов антикоррупционного контроля в России и в зарубежных странах детерминировано административной практикой, т.е. имеет политическую основу. В частности, в рамках обеспечения национальной экономической безопасности в Российской Федерации насчитывается больше 30 федеральных органов исполнительной власти, обладающих теми или иными функциями антикоррупционного контроля. Кроме того, определёнными полномочиями по превентивному противодействию коррупции наделены законодательные и судебные органы государственной власти. Обязательным антикоррупционным контролем занимаются органы прокуратуры и иные правоохранительные структуры в пределах предоставленной им компетенции.

Если следовать законодательству, как нормативной составляющей антикоррупционного контроля,

то очерчивается широкая категория его субъектов. Прежде всего, Президент Российской Федерации и уполномоченное подразделение его Администрации вправе инициировать проведение проверок в рамках противодействия коррупции. В настоящий момент функционирует Управление по вопросам противодействия коррупции в качестве самостоятельного подразделения президентской Администрации. Оно проводит антикоррупционные проверки независимо от факта осуществления антикоррупционного контроля другими органами и организациями.

В соответствии со ст. 13.4 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», антикоррупционный контроль по президентской линии сводится к двум направлениям, построенным на субъектном критерии. Проверке подвергаются любые сведения, касающиеся имущественного статуса граждан, как претендующих на занятие определённых государственных должностей, так и занимающих соответствующее должностное положение (сотрудники Администрации Президента РФ, руководители федеральных органов и др.). В том числе в предмет такого антикоррупционного контроля входят государственные должности в субъектах федерации.

Как видно из приведённой институциональной формулы, Администрация Президента РФ одновременно рассматривается и в качестве органа, занимающегося противодействием коррупции, и в качестве объекта антикоррупционного контроля. Она не только может формировать соответствующие стратегии и программы по превентивным мерам, но и самостоятельно реализовывать их. Тем самым проблема совпадения субъекта и объекта антикоррупционной деятельности присутствует на высшем федеральном уровне.

Подобная системная особенность обосновывается высоким статусом аппарата Президента РФ в политико-административной сфере. К тому же полномочия рассматриваемого института имеют преимущественно контрольно-надзорный характер, что выводит данную структуру из-под воздействия других органов и организаций. При этом борьба с коррупцией выступает вторичным направлением деятельности президентской Администрации, равно как и обеспечение экономической безопасности страны. Данный орган и его самостоятельные управления имеют обширные компетенции по самым различным государственным вопросам, среди которых антикоррупционный контроль является специализированным лишь для одного из его звеньев.

В силу обозначенного политико-правового статуса Управление по противодействию коррупции при президентской Администрации обладает неограниченным правом по взаимодействию с другими государственными институтами, а также с общественными объединениями. В частности, оно наделено возможностью направлять запросы практически

всем звеньям власти и общественным структурам по любым вопросам, относящимся к его специальной компетенции. Взамен органы и общественные организации, перечисленные в абз. 1 п. 6 Положения о данном Управлении, обязаны предоставить соответствующие материалы, содержащие сведения, которые представляют интерес для должностных лиц, проводящих антикоррупционные проверки.

Примечательно, что аналогичный институт сформировался на региональном уровне. Так, при Президенте Республики Татарстан существует схожее Управление по противодействию коррупции. Оно является специализированным органом, ответственным за осуществление антикоррупционного контроля в соответствии с республиканским законодательством. При этом порядок проведения мониторинговых мероприятий, в рамках которых реализуются контрольные полномочия, определяется не законом, а самим Президентом Республики Татарстан.

На примере приведённого регионального института прослеживается полное дублирование федеральной системы антикоррупционного контроля. Как и при Президенте Российской Федерации, длительное время в Татарстане функционировал республиканский, а затем и президентский Совет по противодействию коррупции. Сегодня он трансформирован в республиканскую Комиссию по координации антикоррупционной работы.

Несмотря на схожесть политико-административного статуса, данные органы не находятся в единой системе антикоррупционного контроля Российской Федерации. Вместе с тем республиканская Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Татарстане обязана взаимодействовать со специализированным Управлением Президента РФ. Однако порядок такого взаимодействия не имеет публичного характера, поскольку не регламентирован нормативно-правовыми актами ни федерального, ни регионального уровней.

В то же время антикоррупционная Комиссия Республики Татарстан должна реализовывать решения, исходящие от федерального президентского Совета по противодействию коррупции. Тем самым прослеживается определённая иерархия в распределении контрольных полномочий между федеральным центром и российскими регионами. Так, концептуальные положения антикоррупционного контроля формулируются на уровне Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, что, в свою очередь, становится обязательной институциональной основой деятельности региональных советов и комиссий, образуемых при высшем должностном лице субъекта федерации.

Рассмотренные в статье институты сами не занимаются осуществлением антикоррупционного контроля. Они вправе лишь вырабатывать соответ-

ствующие поручения и детализировать нормы, которые подлежат согласованию либо с Президентом РФ (Управлением по противодействию коррупции при президентской Администрации), либо с губернатором (и его региональным специализированным управлением). Тем самым антикоррупционный контроль в российских регионах приобретает исполнительный характер.

Литература:

1. Веблен Т. Теория праздного класса / Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1984. – 367 с.
2. Борщ Л.М., Герасимова С.В. Основы развития институциональных теорий: системы рыночных отношений // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. – 2016. – № 4 (37). – С. 140-146.
3. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 190 с.
4. Димов В.А. Эволюция институтов и модернизация российской экономики: дис. ... докт. эконом. наук. – СПб., 2009. – 285 с.
5. North D. Institutions // Journal of Economic Perspectives. – 1991. – № 1. – P. 97-112.
6. Schultz T.W. Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities. In: Human Resources. – New York, 5 th Anniversary. Colloquium VI. – P. 6-7.
7. Фаворо О. Внутренние и внешние рынки // Вопросы экономики. – 1997. – № 10. – С. 90-103.
8. Hodgson G.M. What are institution? // Journal of economic issues. – 2006. – Vol. XI. – № 1. – P. 1-26.
9. Кривцун Л.А. Формирование институциональной структуры экономики и природа структурных сдвигов // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. Вып. 89-1. – 2005. – С. 89.
10. Хашева З.М., Молчан А.С. Стратегии и инструменты управления устойчивым развитием региональных социально-экономических систем. – Краснодар: Южный институт менеджмента, 2014. – 297 с.
11. Абдулаев А.Х. Особенности исторической эволюции государственных институтов в сфере противодействия коррупции в России // Вопросы политологии. – 2017. – № 3 (27). – С. 25-34.
12. Боталова Д.Б. Сущность, особенности и факторы политической коррупции как неформального института в условиях системной трансформации российского общества: дис. ... канд. полит. наук. – СПб., 2011. – 237 с.
13. Ходукин Д.В. Ротация как институт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 11. – С. 52-56.
14. Иванцова В.В. Роль институтов гражданского общества в вопросах противодействия коррупции // Социальная интеграция и развитие этнокультур в евразийском пространстве. – 2019. – Т. 1. – № 8. – С. 297-302.
15. Шедий М.В., Малик Е.Н. Социальное партнёрство институтов гражданского общества и органов власти в сфере противодействия коррупции // Социальная политика и социальное партнерство. – 2018. – № 11. – С. 33-39.
16. Трунцевский Ю.В. Понятие и виды антикоррупционных технологий социального контроля // Доклады и материалы Всероссийской научной конференции. Моисеевские чтения: Культура и гуманитарные проблемы современной цивилизации. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2018. – С. 256-260.
17. Кузнецова П.Ю. Участие институтов гражданского общества в общественном антикоррупционном контроле (российский опыт) // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Культура, история, философия, право. – 2015. – № 4. – С. 80-88.
18. Янкин Г.Н. Об антикоррупционном контроле над государственными закупками // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 9 (124). – С. 339-343.
19. Шедий М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 2 (32). – С. 123-130.
20. Doig A. Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies? // Public Administration and Development. – 1995. – Т. 15. – №. 2. – P. 151-165.
21. De Sousa L. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance // Crime, law and social change. – 2010. – Т. 53. – №. 1. – P. 5-22.
22. Heilbrunn J.R. Anti-corruption commissions: Panacea or real medicine to fight corruption // World Bank Institute. – 2004. – P. 2.
23. Meagher P. Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality // The Journal of Policy Reform. – 2005. – Т. 8. – №. 1. – P. 69-103.
24. Anechiarico F., Jacobs J.B. Visions of corruption control and the evolution of American public administration // Public administration review. – 1994. – Т. 54. – № 5. – P. 465-473.
25. Armantier O., Boly A. A controlled field experiment on corruption // European Economic Review. – 2011. – Т. 55. – №. 8. – P. 1072-1082.
26. Kim S., Kim H.J., Lee H. An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN // Government Information Quarterly. – 2009. – Т. 26. – №. 1. – P. 42-50.

Transformation of Institutional Theory Anti-Corruption Control in the Subjects of the Russian Federation

Alekseev S.L.

Academy of Social Education (Kazan)

The article analyzes the problem of discrepancy in the understanding of the term "anti-corruption control". Acting initially as a political and legal category, anti-corruption control is actively investigated within the framework of economic Sciences. Increased interest on the part of scientists is caused by the inevitable influence of corruption on the system of economic relations, developing not only with the participation of public entities, but also between ordinary market actors. In the conditions of monopolization and oligopolization of the economy at the local level (within the municipality) or within the whole region, the identification of corruption facts becomes a way to avoid not only property losses, but also social tensions. At the same time, the concept of anti-corruption control that has developed among economists is not perfect. Therefore, within the framework of this article, the author analyzed the regional level of anti-corruption in the aspect of anti-corruption control and the influence of economic interests on it.

Key words: corruption, anti-corruption control, anti-corruption, economic security, public administration, regional management, regional economy.

